

УДК 342.4

**О. І. Радченко**

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ПРисяги НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ**

*Досліджено присягу як один з елементів правового становища народно-го депутата України. Здійснено загальний аналіз інституту присяги крізь призму однієї із засад взаємовідносин особи, яка влаштовується на державну службу (в широкому розумінні), та власне самої держави – принципу лояльності (вірності) до суспільства і держави. Наголошено на суттєвому впливі присяги на такі елементи статусу народного депутата України, як повноваження та гарантії діяльності. Обґрунтовано висновок про необхідність більш чіткої конституційно-правової регламентації присяги народного депутата України з метою перетворення її з формального інституту на правову категорію, яка визначає зміст його діяльності, етичні та юридичні підвалини його поведінки як у парламенті, так і за його межами.*

**Ключові слова:** присяга, народній депутат України, юридичний факт, депутатські повноваження, гарантії діяльності, юридичні наслідки.

**Постановка проблеми.** Одним із найбільш розповсюджених інститутів конституційного (державного) права в сучасному світі, що має символічно-церемоніальний, декларативний характер, є інститут присяги. Але чи дійсно присяга в сучасних умовах не має нормативного характеру, а є, скоріше, урочистою церемонією, яка не покладає на того, хто її складає, жодних юридичних обов'язків? З'ясування цього питання наразі є вкрай актуальним хоча б тому, що чинне законодавство України передбачає для деяких категорій державних чиновників можливість звільнення із займаних посад на підставі порушення ними присяги.

Питання присяги, як правило, розглядалися в контексті набуття посадовою особою державного органу офіційних владних повноважень. З фактом складання присяги або відмови від її складання пов'язувався момент набуття особою відповідного спеціального статусу, надання йому прав і покладання на нього відповідних обов'язків, а також встановлення гарантій діяльності та відповідальності, що впливають з, так би мовити, «державного» статусу особи.

**Стан дослідження.** Безпосередньо науковими розробками в царині дослідження інституту присяги займалися М. А. Рубашенко, О. Г. Свида, М. І. Цуркан та ін. Побіжно у своїх наукових працях інститут присяги згадували В. М. Кампо, М. І. Козюбра, В. В. Кравченко, О. В. Марцеляк, В. Ф. Погорілко, В. О. Ріяка, В. О. Серьогін, Ю. М. Тодика та інші вітчизняні фахівці. Однак поза увагою науковців залишилося питання присяги окремої категорії «державних» осіб – народних депутатів України.

**Метою** цієї статті є з'ясування юридичної природи, змісту та вирішення проблем конституційно-правового регулювання інституту присяги народного депутата України.

**Виклад основного матеріалу.** Зазвичай під присягою розуміють офіційну й урочисту обіцянку у вірності [1, с. 507]. У конституційному законодавстві деяких країн застосовується термін «клятва». Він за своєю суттю є синонімом присяги і означає урочисту обіцянку, яка дається при вступі на посаду в присутності визначених у конституції або законах посадових осіб, виконувати певні зобов'язання [2, с. 202]. На сьогодні, принципівих відмінностей між цими поняттями не існує.

Історія присяги налічує не одну сотню років. Точно встановити час появи цього інституту зараз неможливо, але можемо припустити, що це сталося одночасно з появою перших державних утворень. Сама держава являє собою, насамперед, сукупність державних органів, установ і організацій, де працюють найняті державою особи – державні службовці.

За часів повного домінування у світі країн з такою формою державного правління, як абсолютна монархія особи, що знаходилися на державній або військовій службі, складали присягу на вірність монарху. Ця традиція залишається чинною і в сучасних монархіях, як абсолютних (яких залишилося не так вже й багато), так і конституційних. Натомість об'єктом складання присяги в країнах з республіканською формою правління (а таких в сучасному світі абсолютна більшість) є носій суверенітету і єдине джерело влади в країні – народ.

У сучасній Україні інститут присяги є досить поширеним явищем. Чинне законодавство зобов'язує майже всіх державних чиновників, зокрема найвищих, складати присягу на вірність Українському народові.

У повсякденному житті присяга може мати формалізований і неформалізований характер. Прикладом першого можуть слугувати військова присяга, присяга державного службовця, працівника правоохоронних органів тощо. Натомість інші категорії працівників складають присягу, яка не має юридичної сили, а відтак є, скоріше, морально-психологічним актом певної людини. Саме таку присягу – клятву Гіппократа – складають лікарі та інші медичні працівники. Її головна мета полягає у спонуканні майбутнього лікаря до самовідданої праці в ім'я спасіння людського життя.

Особливе місце серед формалізованих присяг посідає присяга парламентарія. По-перше, парламентарій, на відміну від решти державних діячів найвищого рангу, за винятком глави держави (у країнах з президентською та напівпрезидентською формами державного правління), отримує свій мандат безпосередньо від громадян країни під час парламентських виборів. Саме прямий представницький мандат покладає на нього тягар додаткової відповідальності. І хоча відмова від імперативного представницького мандата і запровадження вільного суттєво знизили рівень взаємодії парламентарія з виборцями, але остаточно не ліквідувала такий зв'язок.

По-друге, за недотримання депутатом загальнонаціонального представницького органу присяги на вірність народу, який його обрав, є підставою для притягнення парламентарія до політичної відповідальності шляхом відмови у підтримці його кандидатури на наступних парламентських виборах.

По-третє, депутат належить до категорії державних службовців, які мають певний імунітет від переслідування, насамперед кримінального, з боку державних правоохоронних органів. Звичайно, в різних країнах обсяг такого імунітету варіюється у певних межах, але в будь-якому випадку його наявність підвищує значення, передусім, морально-етичної складової присяги.

По-четверте, момент складення парламентарієм присяги конституції багатьох країн пов'язують із початком юридичного факту. Найчастіше таким фактом виступає початок депутатських повноважень та гарантій їх реалізації.

По-п'яте, присяга має постійно нагадувати парламентарію про його моральний і правовий обов'язок служити суспільству.

Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України у нашій державі з'явився досі не відомий вітчизняній конституційній практиці інститут присяги народного депутата України. Очевидно, що його запровадження мало сприяти підвищенню рівня національної свідомості новообраних представників народу. Молода держава потребувала патріотично налаштованих парламентаріїв, які своєю працею сприяли б подальшому розвитку усіх сфер суспільного життя.

Відповідно до ст. 79 Конституції України перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу» [3]. Незважаючи на невеликий розмір і лаконічність формулювань, присяга суттєво впливає на юридичне становище народного депутата України, визначаючи зміст окремих його елементів.

Конституція України і закон України «Про статус народного депутата України» досить чітко визначають процедуру набуття особою, яку було обрано до Верховної Ради відповідно до закону України «Про вибори народних депутатів України», повноважень народного депутата. Вступ особи на посаду народного депутата обумовлений наявністю певного юридичного факту, а саме складанням присяги перед Верховною Радою, яка на формальному рівні покликана засвідчити відданість новообраного народного депутата справі служіння тим громадянам, які його обрали і чий інтереси він представляє в парламенті. Хоча зазначена процедура і відзначається переважно церемоніальним характером, однак відмова прийняття присяги тягне за собою досить жорсткі санкції у вигляді втрати особою депутатського мандата (ст. 79 Конституції України).

Запровадження в Україні нового інституту – присяги народного депутата – стало передумовою для появи низки проблем правового

характеру. Зокрема це стосується процедури набуття депутатських повноважень. З одного боку, ч. 1 ст. 79 Конституції України чітко визначає процедуру вступу новообраного парламентаря на посаду: «Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу ...». Далі зазначається, що повноваження народних депутатів починаються з моменту складення присяги. Як уже згадувалося, юридичним наслідком відмови народного депутата скласти присягу є втрата ним свого депутатського мандата. Таким чином, особа, яка за результатами парламентських виборів отримала відповідний мандат, набуває депутатських повноважень лише після факту складення присяги перед Верховною Радою України. А оскільки повноваження (тобто права і обов'язки) є серцевиною правового становища депутата, то цілком логічним видається припущення, що і відповідного статусу ця особа набуває лише після виконання вимог ст. 79 Конституції. Разом зі статусом вона набуває також решти його структурних елементів, а саме гарантії та відповідальність.

З іншого боку, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99 (справа про депутатську недоторканність) дав офіційне тлумачення положень ст. 80 Конституції та ст. 27 закону України «Про статус народного депутата України». У цьому рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції визначив, що «депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України» [4]. Відтак за новообраною особою, яка формально ще не приступила до виконання своїх конституційних повноважень, було закріплено один з елементів статусу народного депутата України – парламентську недоторканність. Остання, як уже наголошувалося, є складовою системи гарантії реалізації депутатських повноважень.

Тому, протягом певного часу особа, яку обрано народним депутатом України, але яка ще не склала відповідну присягу, має так званий «усічений» (неповний) статус народного депутата України [5, с. 92].

Аналіз змісту самої присяги вказує на низку обставин, які потребують певного пояснення або уточнення. Новообраний парламентарій, на відміну, наприклад, від працівника органів внутрішніх справ України, складає присягу не на вірність Українському народу, а безпосередньо на вірність Україні, тобто державі. Такий підхід законодавця до розуміння суті й значення присяги викликає певні питання. Народний депутат України є невід'ємною складовою єдиного загальнонаціонального представницького органу – Верховної Ради України, який формує безпосередньо Український народ під час загальних прямих виборів. Такий статус Верховної Ради України не знайшов свого відображення у тексті Основного Закону, але був чітко визначений в іншому конституційному акті – Декларації про державний суверенітет України. А Український народ, як відомо, згідно з

ч. 2 ст. 5 Конституції України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в країні. У зв'язку з цією обставиною цілком логічно виникає питання: кому насправді має присягати і служити парламентарій – народу, який його делегував до Верховної Ради України, чи державі? Відповідь цілком очевидна: безумовно, народові. Тим паче, що відповідно до Конституції України уособленням держави і виразником її інтересів як усередині країни, так і на зовнішній арені виступає Президент України.

У той же час ст. 79 Конституції України досить чітко визначає систему завдань, які одночасно є і обов'язками, якими має керуватися народний обранець у своїй професійній діяльності. Основними орієнтирами для народного депутата під час його чотирирічної каденції мають бути захист суверенітету і незалежності України, підвищення рівня добробуту Українського народу, дотримання Конституції України та законів України, виконання обов'язків у інтересах усіх співвітчизників. В умовах сучасної України, коли рівень корупційності в суспільстві, зокрема серед високопосадовців, досяг небачених масштабів, останнє завдання-обов'язок набуває неабиякої актуальності.

У багатьох випадках присяга має формальний, декларативний характер, оскільки не підкріплюється дієвим інструментарієм юридичної відповідальності в її негативному розумінні. Іншими словами, людина, складаючи присягу і заздалегідь знаючи про неможливість притягнення її до юридичної відповідальності за недотримання чи неналежне виконання присяги, досить часто ігнорує положення цього акту або взагалі відверто порушує. В цьому випадку фактично єдиним запобіжником порушення або недотримання присяги виступає внутрішнє сумління й світоглядні переконання кожної окремої людини.

Чинне законодавство України по-різному підходить до вирішення зазначеної проблеми. В одному випадку воно передбачає юридичну відповідальність за порушення чи ігнорування присяги. Так, згідно з ч. 5 ст. 126 Конституції України порушення суддею присяги є юридичною підставою для його звільнення з посади, процедура якого визначена у ст. 116 закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6]. В іншому випадку порушення присяги або її свідоме ігнорування не розглядається як правова підстава для притягнення посадової особи до юридичної відповідальності. До цієї категорії осіб якраз і належать народні депутати (але не тільки вони). Ані Конституція України, ані закон України «Про статус народного депутата України» не містять жодної згадки про застосування до народних депутатів – порушників присяги заходів юридичної відповідальності, що прямо вказує на формальний, необов'язковий характер присяги народного депутата України.

Виходячи з концепції формальної рівноправності всіх гілок державної влади, мав би бути сформований єдиний уніфікований підхід до вирішення питання щодо запровадження чи незапровадження юридичної відповідальності державних чиновників, насамперед

керівної ланки, за порушення або недотримання присяги. У разі визнання доцільності запровадження відповідальності перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України, визначений у ч. 2 ст. 81 Конституції України (в редакції від 28 червня 1996 року), міг би бути доповнений пунктом 6 «порушення присяги» (за аналогією з відповідним положенням Основного Закону щодо підстав звільнення з посади судді). Процедура притягнення народного депутата України до юридичної відповідальності за цією підставою, критерії оцінки дій парламентаря, що можуть визначатися як порушення присяги, повинні визначатися змінним законом України «Про статус народного депутата України». Однак тут доречно зауважити, що найбільше проблем може виникнути саме під час формально-юридичного визначення конкретних критеріїв оцінки та органів, що будуть давати таку оцінку діяльності народного депутата.

Однак, на нашу думку, в будь-якому разі український парламентарій мав би нести бодай якусь юридичну відповідальність за недотримання чи свідоме порушення присяги. Наприклад, обмеження певних прав народного депутата України у сесійній залі Верховної Ради України (позбавлення права виступу, заборона на участь у пленарних засіданнях протягом певного часу тощо).

**Висновок.** Присяга народного депутата України остаточно має бути визнана на конституційному рівні юридичним фактом, який визначає правомірність чи неправомірність поведінки народного обранця в суспільстві під час здійснення ним депутатських повноважень, делегованих йому цим самим суспільством. Вона повинна мати не стільки символічно-церемоніальний, скільки нормативний характер та нести юридичні наслідки для народних обранців за її порушення чи недотримання. Врешті-решт, присяга повинна перестати бути суто формальним інститутом і перетворитися на потужний інструмент не лише політичної, а і юридичної відповідальності народних обранців.

**Список використаних джерел:** 1. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / авт.-сост. А. Б. Барихин. – М. : Кн. мир, 2002. – 720 с. 2. Конституционное право : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Юрист, 2001. – 560 с. 3. Конституція України від 28 лип. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) : від 27 жовт. 1999 р. № 9-рп/99 : спр. № 1-15/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Ст. 2193. 5. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Радченко Олександр Іванович. – Харків, 2005. – 194 с. 6. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2463-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

*Надійшла до редколегії 28.09.2015*



### **Радченко А. И. Конституционно-правовая характеристика института присяги народного депутата Украины**

*Исследована присяга как один из элементов правового положения народного депутата Украины. Проведён обобщённый анализ института присяги сквозь призму одной из основ взаимоотношений лица, которое устраивается на государственную службу (в широком понимании этого термина), и собственно государства – принципа лояльности (верности) обществу и государству. Акцентировано внимание на влиянии, которое оказывает этот институт на такие составляющие статуса народного депутата Украины, как полномочия и гарантии деятельности. Обоснован вывод о необходимости более точного конституционно-правового регламентирования присяги народного депутата Украины в целях её трансформации из исключительно формального института в правовую категорию, которая определяет содержание его деятельности, этические и юридические основы его поведения как в парламенте, так и за его пределами.*

**Ключевые слова:** присяга, народный депутат Украины, юридический факт, депутатские полномочия, гарантии деятельности, юридические последствия.

### **Radchenko O. I. Constitutional and legal characteristics of the oath institution of MP of Ukraine**

*The oath as one of the elements of the legal status of MP of Ukraine has been studied. The author has realized general analysis of the oath institution in the light of one of the foundations of the relationship of a person, who is appointed to a position within state agencies (in the broad sense), and the state itself – the principle of loyalty (faith) to the society and the state. It is stated that today taking the oath is an inherent part of any cooperation of an official and the state.*

*Comparative analysis of the oath of MP of Ukraine and a judge has been made. It is indicated that the provisions of the current constitutional legislation of Ukraine governing the matters of the oath of MP in the part of the need to its compliance, in fact have no features of normativity. Therefore, parliamentary oath has become into only declarative, symbolic and ceremonial institution of constitutional law. It actually does not involve (in the case of its break or non-compliance) for MP of Ukraine any legal consequences in the form of disciplinary or early termination of parliamentary powers. It is emphasized on the significant impact of such oath element as the status of MP, as the powers and guarantee of the activities.*

*Based on the systematic analysis the author has grounded the final conclusion about the necessity of a clear constitutional and legal regulation of the oath of MP of Ukraine in order to transform it from a formal institution to legal category, which defines the content of the activities, ethical and legal foundations of the conduct both in the Parliament and on its beyond.*

**Keywords:** oath, MP of Ukraine, legal fact, parliamentary powers, guarantees of the activities, legal consequences.

